

Ursula von der Leyen als Kollateralschaden des britischen Wahlkampfs?

Daniel Thym

2019-11-16T17:01:22

Als designierte Kommissionspräsidentin durchläuft Ursula von der Leyen derzeit einen Schnellkurs in den Untiefen europäischer Politik. Nachdem sie anfangs mit etwas Glück eine knappe Mehrheit im Europäischen Parlament erlangte, lief zuletzt manches schief. Zuerst mussten drei Kandidat/innen während der parlamentarischen Anhörung aufgeben und der ungarische Ersatzkandidat muss weiterhin zittern. Sodann [teilte Boris Johnson am Mittwochabend schriftlich mit](#), dass seine Regierung keinen Kommissar vorschlagen werde, nachdem es kurz zuvor noch [so ausgesehen hatte](#), als ob die Briten ihren Vertragspflichten nachkämen. Seither überschlugen sich die Ereignisse. Am Donnerstagabend eröffnete die amtierende Kommission ein [Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich](#).

Damit dreht sich die europäische Politik plötzlich um Rechtsfragen, die bisher kaum jemand auf dem Schirm hatte (und die in den zahlreichen deutschsprachigen Kommentaren zu den EU-Verträgen auch nicht behandelt werden). Zugleich ist die Debatte nicht nur juristisch knifflig. Hinter den rechtlichen Lösungen verbergen sich unterschiedliche Visionen, woher die Europäische Union ihre Legitimation bezieht. Nachdem im Sommer der Spitzenkandidatenprozess gescheitert war, zeigt die Klage gegen Großbritannien, dass sich in Brüssel offenbar erneut eine mitgliedstaatsfreundliche Lesart durchsetzt. Zwingend ist dies nicht, denn es gäbe eine Alternative.

Eine verzwickte Ausgangslage

Seit zwei Jahrzehnten wird über die Zusammensetzung der Kommission diskutiert. So geht der Wortlaut des [Art. 17 Abs. 5 EU-Vertrag](#) bis heute davon aus, dass nicht jeder Mitgliedstaat einen Posten erhält. Allerdings wurde dies nie angewandt. Nachdem die Iren den Vertrag von Lissabon in einem ersten Referendum abgelehnt hatten, versprach man ihnen vor dem zweiten positiven Votum, weiterhin einen Kommissionsposten pro Mitgliedstaat vorzusehen. Offiziell beschlossen wurde dies [im Jahr 2013](#). Die Argumente für und wider eine solche Lösung sind vielfältig und beschränken sich keineswegs auf den verletzten Nationalstolz. Es gibt gute [Gründe des Informationsflusses und der legitimatorischen Verankerung](#), warum die Kommission eine Person pro Land umfassen soll. Eine andere Frage ist jedoch, wer diese Benennung nach welchem Verfahren kontrolliert.

Eindeutig fest steht nur, dass eine jede Regierung ein Erstvorschlagsrecht besitzt ([Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 S. 2 EUV](#)), das auch die britische Regierung nach Treu und Glauben wahrzunehmen hat. Rechtlich steht spätestens seit dem [EuGH-Urteil Wightman u.a.](#) fest, dass Großbritannien solange die vollen Mitgliedschaftsrechte

und -Pflichten besitzt, bis der Austritt vollzogen ist. Damit muss die Regierung ihrer Majestät nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit an der Benennung der EU-Kommission mitwirken ([Art. 4 Abs. 3 EUV](#)). Im Raum stand dies, seit von der Leyen parlamentarisch bestätigt worden war. Eine konkrete Rechtspflicht zur Nominierung entstand spätestens, als die Austrittsfrist am 28. Oktober verlängert wurde. Eben hierauf stützt sich die Kommission zurecht im aktuellen Mahnschreiben.

Dies scheint auch die britische Regierung anzuerkennen, verweist jedoch darauf, dass die sogenannte [Purdah-Konvention](#) sie an einer Nomination während des Wahlkampfs hindere. Europarechtlich dürfte dies irrelevant sein. Zwar können die Mitgliedstaaten von den EU-Organen durchaus verlangen, dass diese sich loyal gegenüber nationalen Verfassungstraditionen verhalten ([Art. 4 Abs. 2, 3 EUV](#)), weshalb es sich auch die Kommission in ihrer Klage mit dem [simplen Verweis auf den Vorrang des EU-Rechts](#) zu einfach macht. Allerdings ist diese Loyalität keine Einbahnstraße. Die Schonzeit des Wahlkampfs begann nach der Purdah-Konvention erst am 6. November und ist darüber hinaus nicht einmal rechtsverbindlich. Boris Johnson konnte der Rechtspflicht also nicht dadurch entkommen, dass er die Nominierung verschleppte, um im Wahlkampf sein Renommee als Brexiteer zu stärken.

Es wäre jedoch falsch, die Debatte allein auf das Vertragsverletzungsverfahren zu fokussieren. Davon profitierte nicht nur Boris Johnson, der sich als standfester Widerstandskämpfer gegen die Kommission präsentieren kann. Auch für die Brüsseler Bühne dürfte die Klage in erster Linie eine juristische Drohkulisse sein. Bis vor den Gerichtshof dürfte das Verfahren nie gelangen, weil die Kommission bisher nur ein Mahnschreiben verschickte, das der [erste von mehreren Schritten des Vorverfahrens](#) darstellt. Stattdessen dürfte es der Kommission vor allem darum gehen, ihre Sichtweise zu untermauern, dass nämlich die neue Kommission ohne britischen Kommissar starten kann. Damit verstellt die Klage den Blick auf alternative Lösungen, die die Kommission und der Rat stattdessen hätten einschlagen können. Tatsächlich gibt es drei mögliche Reaktionen auf die britische Blockadehaltung.

Lösung 1: Warten auf Boris Johnson

Die juristisch sicherste Lösung wartet einfach ab, bis die britische Regierung jemanden vorschlägt. Rechtlich zwingend wäre dies, wenn man den Vorschlag nach [Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 S. 2 EUV](#) für einen zwingenden Verfahrensschritt hält. In der Praxis bewirkte dies, dass Ursula von der Leyen ihr Arbeit wohl erst im neuen Jahr antreten könnte, nachdem ein britischer Kommissar parlamentarisch angehört und bestätigt wurde. Es wäre dies freilich nicht nur ein Schönheitsfehler, denn eine solche Lesart gewährte einem jedem Mitgliedstaat ein faktisches Vetorecht, den Arbeitsbeginn einer neuen Kommission zu blockieren. Das könnte nicht nur von Boris Johnson benutzt werden, um nach einem möglichen Wahlsieg neue Konzessionen zu erlangen. Auch andere Regierungen hätten es in der Hand, künftig durch eine Verzögerungstaktik die Brüsseler Organe zu ärgern oder gar lahmzulegen.

Ein solches Ergebnis widerspricht nicht nur der Zielsetzung der EU-Verträge, eine funktionsfähige Exekutive zu bilden. Zugleich würde der ausdrückliche Wille des Vertraggebers unterlaufen, den Rat mit qualifizierter Mehrheit über die Vorschläge der Mitgliedstaaten abstimmen zu lassen ([Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2](#) i.V.m. [Art. 16 Abs. 3 EUV](#)). Das Nominierungsverfahren umfasst gerade kein Vetorecht, das man auch nicht über den Umweg eines obligatorischen Vorschlagsrechts einführen sollte. Sehr gute Argumente sprechen daher dafür, eine alternative Lösung zu suchen.

Gewiss sind die Alternativen nicht frei von Risiken. Wenn man ohne britischen Kommissar startet oder diesen ohne vorherigen Vorschlag ernennt, läuft man Gefahr, die Legitimität der neuen Kommission zu beschädigen. Eine vermeintlich rechtswidrige Ernennung beflügelte nicht nur Reichsbürger und sonstige Verschwörungstheoretiker. Auch Apple oder Google könnten sich gegen künftige Kartellentscheidungen mit dem Argument wehren, dass die Kommission unrechtmäßig zusammengesetzt sei. Angesichts dieser Unwägbarkeiten [plädiert Christian Calliess](#) für eine vorsichtige Gangart.

Zwingend sind diese Gegenargumente nicht. So gehen die EU-Verträge selbst davon aus, dass jedenfalls vorübergehend auf den Kommissar aus einem Land verzichtet werden könne ([Art. 246 UAbs. 3 AEUV](#)). Ebenso wie das deutsche Verwaltungsrecht ergibt sich aus der EuGH-Judikatur keineswegs, dass [Verfahrensfehler notwendig dazu führen, dass das Ergebnis rechtswidrig sei](#). Die Situation ist damit weniger vertrackt als bei den Europawahlen im Frühjahr, als man [argumentieren konnte \(nicht: musste\)](#), dass eine britische Wahlverweigerung das Parlament lahmlegt, denn die Kommissionsernennung betrifft keine individuellen Unionsbürgerrechte. Tatsächlich gab es schon mehrfach Situationen, in denen nicht alle Posten besetzt waren, wenn etwa aktuell die bisherigen Kommissare aus Estland und Rumänien nicht mehr mitwirken, weil sie zwischenzeitlich EP-Abgeordnete wurden.

Lösung 2: Britisches Nachsitzen

Soweit man davon ausgeht, dass ein verweigerter Vorschlag die Wahl nicht verhindert, weil dies ein faktisches Veto begründete, verbleiben zwei Möglichkeiten, wie man ohne britischen Vorschlag eine Kommission wählt. In Brüssel scheint sich die Lösung durchgesetzt zu haben, dass man die Briten nachsitzen lässt, ohne sich von diesen aufhalten lassen. Die britische Regierung verliert hiernach ihr Vorschlagsrecht nicht, allerdings wählt man vorerst eine Kommission mit 27 Mitgliedern. Nachdem London eine Person vorgeschlagen hat, kann man diese nachträglich bestätigen lassen – in Anlehnung an das Verfahren, dass die Verträge vorsehen, wenn ein Kommissionsmitglied stirbt oder zurücktritt ([Art. 246 UAbs. 2 AEUV](#)).

Eben diese Logik liegt dem Vertragsverletzungsverfahren zugrunde, das die Kommission kürzlich einleitete. Indem man Großbritannien öffentlich dafür kritisiert, seine Vertragspflichten zu verletzen, bereitet man den Boden dafür, in Kürze eine Kommission ohne britisches Mitglied zu inthronisieren. Man setzt die britische Regierung gleichsam in Verzug, indem man das Mahnschreiben

zustellt. Für den öffentlichen Diskurs ist dies ein schlauer Schachzug, auch wenn er juristisch nicht zwingend sein dürfte. Wer meint, dass die Kommission bei einem illoyal verweigerten Vorschlag mit 27 Mitgliedern starten darf, braucht hierfür kein Mahnschreiben. Eine Vertragsverletzung entsteht nicht dadurch, dass die Kommission klagt.

Lösung 3: Brüsseler Alleingang

Ein Start ohne britischen Kommissar mag eine pragmatische Reaktion auf die aktuelle Londoner Verweigerungshaltung darstellen, könnte sich mittelfristig jedoch als Bumerang erweisen, weil sie das Vorschlagsrecht der Hauptstädte bekräftigt. Ein illoyales Schweigen führt dazu, dass die Kommission vorübergehend im kleinen Kreis startet, doch was passiert, wenn ein Land wiederholt Personen vorschlägt, die die anderen Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament für ungeeignet halten? Der aktuelle Streit um den ungarischen Ersatzkandidaten zeigt, dass dies nicht nur eine hypothetische Gefahr darstellt. Mit dem Mahnschreiben bekräftigt die Kommission nunmehr das mitgliedstaatliche Vorschlagsrecht – und entscheidet sich damit gegen eine alternative Lösung, die Fälle des illoyalen Schweigens ebenso erfasst hätte wie eine Verzögerungstaktik durch unpassende Vorschläge.

Was hätte man stattdessen tun können? Die alternative Reaktion anerkennt gleichfalls, dass die Regierungen kein faktisches Vetorecht erhalten sollen, indem sie einen Vorschlag verweigern. Allerdings reagiert die dritte Lösung mit einem Brüsseler Alleingang, indem der Rat einfach ein britisches Mitglied vorschlägt, das die Mehrheit der Mitgliedstaaten für geeignet hält. Der Vertragswortlaut lässt dies zu, denn ausdrücklich ist nur von „Vorschlägen“ der Mitgliedstaaten der Rede, während die Kommissionsmitglieder sodann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit benannt werden ([Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV](#)). Wenn ein Land sein Vorschlagsrecht treuwidrig nicht ausübt, verwirkt es dieses gleichsam. Die Entscheidung fällt dann eben ohne vorherigen Vorschlag auf supranationaler Ebene durch den Rat.

Gewiss birgt eine solche Lösung erhebliche Risiken, weil sie eine politische Eskalationsspirale in Gang setzen kann. Sie untergräbt die Konsenskultur zwischen den Mitgliedstaaten für wichtige Fragestellungen, die jedoch juristisch ohnehin nicht zwingend ist. Es war eine bewusste Entscheidung des Vertrags von Lissabon, die Kommissionsbenennung rechtlich als Mehrheitsentscheidung auszugestalten. Hinzu kommt, dass der Rat gut beraten wäre, eine Kandidatur zu wählen, die für den betroffenen Mitgliedstaat keinen zu großen Affront darstellt. So könnte man aktuell einfach den amtierenden britischen Kommissar Julian King erneut vorschlagen, der als Berufsdiplomat keine ausgeprägte parteipolitische Bindung zu haben scheint. Vergleichbar könnte man verfahren, wenn andere Mitgliedstaaten wiederholt unpassende Kandidaten benennen. In solchen Situationen immer neue nationale Vorschläge abzuwarten, droht die Kommissionswahl mittelfristig zu blockieren. Allein die Drohung, dass der Rat notfalls eine eigene Person benennt, könnte die Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit anhalten.

Unterschiedliche Visionen europäischer Legitimation

Es liegt auf der Hand, in den ersten beiden Lösungen eine intergouvernementale Sichtweise auf das Legitimationsgefüge verkörpert zu sehen, die die Europäische Union vorrangig als Club von Nationalstaaten begreift, der seine demokratische Legitimation und identifikatorische Verankerung in erster Linie aus den Mitgliedstaaten bezieht. Dem hingegen scheint die dritte Lösung eine föderale Vision auszudrücken, die sich auf das direkt gewählte Europäische Parlament und auf paneuropäische Diskurse beruft. Eine partiell vergemeinschaftete Kommissionswahl scheint der Forderungspalette der Föderalisten zu entspringen, die traditionell auf transnationale Listen, Spitzenkandidaten und Mehrheitsentscheidungen setzen.

Insofern passt es durchaus ins Bild, dass dem Vernehmen nach der [Juristische Dienst des Rates besonders vehement](#) für die zweite Lösung kämpfte. Die nationalen Regierungen sind traditionell argwöhnisch, wenn man ihnen die Kür der Kommission entreißen will. So setzte der Vertrag von Lissabon zwar bewusst auf eine Mehrheitsentscheidung des Rates, verzichtete jedoch auf eine frühere Regelung im Entwurf des Europäischen Konvents für den gescheiterten Verfassungsvertrag, wonach die Mitgliedstaaten mehrere Vorschläge machen sollten, aus denen der Rat sodann auswählt (Art. I-26 Abs. 1 VVE-E). Die nationalen Regierungen wollen „ihr“ Kommissionsmitglied selbst bestimmen, auch wenn dieses das Amt sodann in voller Unabhängigkeit und weisungsunabhängig ausübt ([Art. 17 Abs. 3 EUV](#)). Diese Sichtweise setzte sich nun gegenüber Großbritannien durch. Es gibt im Rat aktuell vermutlich keine Mehrheit, um die dritte Lösung in die Tat umzusetzen.

Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die dritte Lösung notwendig einer föderalen Stoßrichtung entspringen muss, für die sie auf den ersten Blick stehen mag. Man muss die Kommission nicht gleich zur quasi-föderalen Regierung erheben, wenn man dafür eintritt, zwischen verschiedenen Lösungsvarianten diejenige zu wählen, die am ehesten eine funktionsfähige Organstruktur gewährleisten. Vielmehr entspricht es der [ursprünglichen Idee einer supranationalen Gemeinschaft](#), handlungsfähige überstaatliche Organe einzurichten, die ihre politische Legitimität dennoch vorrangig aus den Mitgliedstaaten erfahren.

Eine solche handlungsfähige Organstruktur gewährleistet am ehesten die dritte Lösung, die eine Verzögerungstaktik bei der Kommissionswahl durch illoyales Schweigen ebenso zu erfassen vermag wie wiederholte unpassende Vorschläge. Wenn wir verhindern wollen, dass künftige Kommissionen dasselbe Schicksal erleiden wie die [schleppenden Regierungsbildungen](#) in Belgien, Spanien, den Niederlanden und demnächst wohl auch Deutschland, dann sind minimierte Blockadeoptionen ein Mehrwert an sich. Gerade weil die europäische Politik aus gutem Grund konsensorientiert ist, schadet es nicht, bei der Inthronisation der Kommission etwas flexibler zu sein.

